

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento: reconocimiento legislativo

*Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo**

La representación indígena ante el ayuntamiento fue reconocida en el sistema jurídico mexicano a raíz de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en agosto de 2001. A partir de entonces, el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación y, en consecuencia, autonomía para, entre otras cuestiones, elegir a una persona como representante indígena ante el ayuntamiento.

Sin embargo, únicamente Sonora —a través de la regiduría étnica—, Tlaxcala —mediante la presidencia de comunidad— y el Estado de México —por medio de la representación indígena—¹

* Este ensayo es presentado en virtud de la invitación realizada por el Instituto Electoral del Estado de Querétaro a las y los ponentes participantes de las “Jornadas de derecho electoral”, en donde acudí en mi carácter de Defensora Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de ahí que las opiniones vertidas en el mismo se realizan a título personal.

¹ Derivado de una investigación personal, me percaté de que si bien Campeche, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz contemplan, de manera enunciativa, dentro de su Constitución política local y/o en sus leyes electorales que los pueblos y comunidades

ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

prevén en su legislación figuras que posibilitan que las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas elijan, a través de su sistema normativo propio, a una persona que represente sus intereses ante el ayuntamiento.²

En el presente documento realizaré algunas reflexiones sobre los límites y alcances de tales figuras a partir de su reconocimiento legal; asimismo, enunciaré algunos de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales electorales respecto a tal derecho colectivo.

Comenzaré por Sonora, entidad federativa que desde 1996 reconoce y garantiza la participación política indígena en el ámbito municipal. De manera genérica, el artículo 1, inciso g de la Constitución política local establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, a través de sus usos y costumbres, a una o un representante ante el ayuntamiento. De forma específica, el párrafo segundo del artículo 172 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora señala que:

Los ayuntamientos serán órganos colegiados deliberantes, integrados por un presidente municipal, un síndico y los regidores que sean designados por sufragio popular, directo, libre y secreto. En el caso de los regidores, habrá también de representación proporcional, en términos de la presente Ley. Por cada síndico y regidor propietario será elegido un suplente, el cual deberá ser del mismo género, así como un regidor étnico propietario y suplente en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas; estos últimos serán designados conforme a los usos y costum-

indígenas tienen derecho a elegir a un o una representante indígena ante los ayuntamientos, hasta el momento no han creado disposiciones legales para efectivizar tal reconocimiento.

² Si bien en Oaxaca, Michoacán y Guerrero cuentan con municipios que eligen a sus autoridades bajo el sistema normativo con base en el derecho a la libre determinación y autonomía indígena, reconocido en el art. 2, apdo. A, fracc. III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el presente documento abordaré el supuesto contenido en su fracc. VII, consistente en que los pueblos y comunidades indígenas de un determinado municipio, que se rige bajo el sistema de partidos políticos, tienen derecho a designar a una persona a efecto que los represente ante el ayuntamiento.

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento...

bres de dicha etnia, de acuerdo a lo estipulado en la presente Ley, garantizando la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad.

En dichos términos, la legislación de Sonora sitúa en condiciones de igualdad material a las regidurías étnicas designadas a través del sistema normativo indígena, frente a aquellas electas por vía de partidos políticos mediante la votación popular directa o el sistema de representación proporcional. Ello implica que ambos tipos de regidurías forman parte del ayuntamiento, no obstante, las primeras tienen como límite que los usos y costumbres permitan la participación entre hombres y mujeres.

El artículo 173 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora prevé que el Instituto Electoral local debe efectuar las siguientes acciones por lo que hace a la elección de regidoras y regidores étnicos:

- a) allegarse de información pertinente respecto del origen y lugar en donde se encuentran asentadas las etnias;
- b) dirigir una convocatoria para que las y los integrantes de dichas colectividades designen a una persona regidora étnica, propietaria y suplente;
- c) en caso de presentarse más de una propuesta, efectúe un proceso de insaculación para determinar quién será la regidora o el regidor étnico, y
- d) otorgar la constancia de designación a dicha persona y notificar al ayuntamiento.

En dicha tesitura, la normativa electoral permite que, una vez electos, las y los regidores étnicos cuenten con las mismas facultades y obligaciones que establecen los artículos 67, 68 y 69 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, tales como:

- a) asistir a las sesiones de cabildo, así como a los eventos oficiales del ayuntamiento;
- b) analizar, deliberar y votar sobre los asuntos que se traten en las sesiones de comisiones y del ayuntamiento;
- c) vigilar el ejercicio de la cuenta pública municipal, y
- d) elaborar y presentar al ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y gobierno, proponer acciones

ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

y acuerdos para la prestación de servicios públicos y el mejoramiento de los ramos de gobierno y administración.

Además, las personas que ostentan las regidurías étnicas, al ser consideradas como integrantes de los ayuntamientos, tienen derecho al pago de una dieta, así como a contar con los elementos humanos y materiales necesarios para el ejercicio del cargo.

En esa tesitura, me parece que la normativa del estado de Sonora es la que mayores avances representa en materia de participación política indígena, puesto que parte de la base del reconocimiento de un pluralismo jurídico, al situar en un mismo nivel a las personas regidoras étnicas con aquellas electas mediante el sistema de partidos políticos; por tanto, las futuras reglamentaciones en nuestro país podrían tomar como referencia lo establecido en la ley sonoreense.

Por otro lado, en Tlaxcala está contemplada la existencia de presidencias de comunidad, mismas que, de conformidad con el artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal, son consideradas como “órganos desconcentrados de la administración pública municipal subordinadas al Ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción”.

A su vez, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado señala que las presidencias de comunidad son electas por el principio de mayoría relativa a través del sufragio universal, libre, directo y secreto, su designación se realiza cada tres años, empatando con el día en que se lleva a cabo la elección de los ayuntamientos y cuyas personas aspirantes pueden participar en la contienda vía partidos políticos o candidaturas independientes,³ o a través de los usos y costumbres de las comunidades indígenas.⁴

³ Art. 273 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, que a letra señala: “Los partidos políticos, coaliciones o ciudadanos aspirantes a candidatos independientes, podrán postular y solicitar el registro de candidatos a presidentes de comunidad, en los términos establecidos en esta Ley”.

⁴ Véase Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado: Art. 275. Las comunidades que realizan elecciones por el sistema de usos y cos-

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento...

Así, las presidencias de comunidad:⁵

- a) son órganos desconcentrados de la administración pública municipal;
- b) tienen la calidad de representante político de su comunidad;
- c) ejercen de manera delegada la función administrativa municipal, y
- d) intervienen con derecho a voz ante el cabildo.

Anteriormente, tal figura de representación indígena contaba con las mismas facultades y obligaciones que las regidurías municipales. No obstante, tal situación cambió en 2015, porque, en un franco retroceso de los derechos de autonomía y libre determinación y participación política indígena, el Congreso del Estado de Tlaxcala sostuvo que “el voto de los presidentes de comunidad en todos los asuntos del cabildo violenta el artículo 40 constitucional federal”,⁶ lo que arrojó como resultado que en la legislación dejara de preverse el derecho a voto en las sesiones de cabildo para las presidencias de comunidad.⁷

Resulta oportuno puntualizar que en agosto de 2018, la legislatura de Tlaxcala reformó la normativa local a efecto de reconocer el derecho a voto a los presidentes de comunidad en las sesiones de cabildo, sin embargo, ello tendrá efectos hasta 2021.⁸

tumbres serán incluidas en un Catálogo, el que será elaborado y actualizado por el Instituto, conforme a criterios que acuerde el Consejo General.

Art. 276. Para la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones por usos y costumbres, el Instituto podrá prestar asistencia técnica, jurídica y logística, en la medida que lo requieran por escrito las comunidades.

⁵ Véase art. 6 del Reglamento de las presidencias de comunidad del municipio de Panotla, Tlaxcala.

⁶ Véase *La Jornada de Oriente*, 8 oct 2015, disponible en <http://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/quitan-diputados-voto-de-presidentes-de-comunidad-en-los-cabildos-de-los-ayuntamientos>

⁷ Tal determinación del Congreso de Tlaxcala fue controvertida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá el asunto mediante la controversia constitucional 283/2017.

⁸ Véase *385 grados.com*, 14 ago 2018, disponible en <https://385grados.com.mx/2018/08/regresan-voto-a-presidentes-de-comunidad-y-quitan-fuero-a-politicos-en-tlaxcala>

ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

En el Estado de México encontramos una legislación más limitada. Si bien los artículos 17 de la Constitución Política⁹ y 23, párrafo segundo del Código Electoral¹⁰ reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir, de conformidad con su sistema normativo interno, a una persona como representante indígena ante el ayuntamiento, lo cual implica que la o el representante tiene facultad para presentarse *ante* el ayuntamiento, ello no le faculta para formar parte del cuerpo colegiado.

El artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal prevé el procedimiento para la elección de la o el representante indígena. El ayuntamiento debe realizar las siguientes acciones:

- a) emitir una convocatoria con la finalidad de invitar a las comunidades indígenas a elegir, de acuerdo con su sistema de normas internas, procedimientos, tradiciones, usos y costumbres, a una persona como representante ante el ayuntamiento;
- b) expedir la convocatoria entre el segundo domingo de marzo y el día 30 de ese mes del año inmediato siguiente a la elección del ayuntamiento;
- c) señalar la forma y términos de dicha convocatoria, la cual debe publicarse, con su respectiva traducción, en los lugares más visibles y concurridos por las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, y
- d) reconocer tal representación a más tardar el 15 de abril del año que corresponda.

En los municipios pluriculturales podrán tener un representante por cada etnia y/o grupo indígena.

⁹ Art. 17, párr. cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

¹⁰ El cual a la letra establece: “Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer su participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento...

Así, los ayuntamientos que cuentan con población indígena en el Estado de México realizan el procedimiento que establece la Ley Orgánica Municipal, pero es una constante que después de llevar a cabo la elección de las personas representantes indígenas, estas no son convocadas a las sesiones de cabildo ni son incorporadas a las actividades propias del municipio, situación que torna insuficiente la representación indígena ante el ayuntamiento.

Lo anterior se debe a que, si bien la Ley Orgánica Municipal prevé el procedimiento que debe efectuar el ayuntamiento para garantizar de manera formal la representación indígena, dicho ordenamiento legal no establece cuál será la participación de dichos representantes ni tampoco hasta qué punto podrán incidir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

En ese contexto, las personas que ostentan la representación indígena ante el ayuntamiento han recurrido a los órganos jurisdiccionales electorales a demandar su participación efectiva.

En la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana JDCL/144/2016 y su acumulado JDCL/146/2016, se sostuvo que las personas representantes indígenas tienen derecho a ser convocadas a las sesiones de cabildo, pero únicamente para participar con derecho a voz, bajo la premisa de que el derecho a voto corresponde exclusivamente a los integrantes del ayuntamiento.

Asimismo, el Tribunal Electoral del Estado de México argumentó que las personas electas como representantes indígenas mediante los usos y costumbres de sus comunidades no forman parte del ayuntamiento, ya que este órgano colegiado está conformado únicamente por funcionarias y funcionarios electos mediante la vía de la votación directa a través del sistema de partidos políticos.

Dicho razonamiento está lejos de entender que el sistema de normas jurídicas y las determinaciones que adopten los pueblos y comunidades indígenas están a la par del derecho formalmente legislado, además de que, en la práctica, el hecho de que las y los representantes indígenas están impedidos para votar a favor o en

ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

contra de determinada medida del ayuntamiento que afecte los intereses de sus comunidades, limita la participación política indígena.

Por ello, es importante que la legislación electoral y la interpretación judicial estén encaminadas hacia una perspectiva intercultural que permita la participación plena y efectiva de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, colocando a la par a sus representantes designados a través de sus usos y costumbres con los demás integrantes del ayuntamiento, reconociéndoles el derecho a voz y voto.

Cabe señalar que el criterio sustentado por el Tribunal Electoral del Estado de México fue confirmado, por mayoría de votos, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de las resoluciones del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana SUP-JDC-109/2017 y SUP-JDC-114/2017. En dichas sentencias se sostuvo que el ayuntamiento debe brindar a las personas que ostenten la representación indígena, los recursos humanos y materiales que posibiliten ejercer el cargo.

Derivado de tal mandato judicial, han sido presentados diversos incidentes de incumplimiento de sentencia, lo que demuestra, por una parte, la actitud renuente de los ayuntamientos para permitir la participación indígena y, por otra, deja ver la problemática de que en las legislaciones se contemplen figuras que no cuentan con un presupuesto para hacerlas efectivas.

Resulta oportuno señalar que la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y la ciudadana identificado con clave ST-JDC-2/2017, resolvió, respecto a los alcances de representación indígena, que:

- a) puede haber tantos representantes como comunidades indígenas en el municipio;
- b) en municipios pluriculturales en donde residan dos o más etnias, solo excepcionalmente y de manera fundada, el ayuntamiento puede determinar que el representante sea por grupo indígena;
- c) dentro del procedimiento, por ningún motivo puede intervenir la autoridad municipal en la designación de re-

El derecho de representación indígena ante el ayuntamiento...

- presentantes indígenas, ya que ello solo le corresponde a los integrantes de los pueblos indígenas, y
- d) así, las funciones de la autoridad municipal consisten únicamente en registrar dicha representación.

Desde mi concepto, la resolución de la Sala Regional Toluca resulta apegada a la pluriculturalidad de la nación y acorde al principio de maximización de la autonomía y mínima intervención, al precisar que la libre determinación indígena debe prevalecer sobre las decisiones de la autoridad municipal, cuya función consiste únicamente en verificar el cumplimiento de los requisitos emitidos en la convocatoria para la elección de representante indígena.

Sin embargo, la problemática que enfrentan las y los representantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México es que, una vez electos, no son convocados a las sesiones de cabildo, lo que ocurre solo si hay una sentencia que lo ordene y una vez que cuenten con un mandato judicial a su favor. No hay forma en que puedan incidir de manera directa en las determinaciones que toma el ayuntamiento como cuerpo colegiado, puesto que únicamente se les permite ejercer el derecho a voz.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A más de una década de haber sido aprobada la reforma constitucional en materia indígena, únicamente tres entidades federativas han previsto en sus legislaciones figuras de representación indígena: Sonora, Tlaxcala y Estado de México.

En Sonora se prevé la regiduría étnica y, en términos de efectividad, dicha legislación es la más avanzada, ya que las y los regidores étnicos están considerados en condiciones de igualdad frente a aquellos electos vía partidos políticos.

En Tlaxcala se regula la existencia de las presidencias de comunidad, las cuales se encuentran subordinadas al ayuntamiento, pero la mayor limitante es aquella aprobada por el Congreso local en 2015, consistente en reconocerles únicamente el derecho a voz, permitiendo el derecho a voto exclusivamente a los integrantes del ayuntamiento electos vía popular.

ATZIMBA XITLALIC ALEJOS ARREDONDO

En el Estado de México se prevé la figura del representante indígena, cuyos alcances han sido definidos a partir de criterios jurisdiccionales, los cuales han estado encaminados a vincular a los ayuntamientos a convocar a las y los representantes indígenas a las sesiones de cabildo a efecto de que participen con derecho a hacer uso de la voz, otorgándoles los recursos materiales y humanos para el ejercicio del cargo, además de permitir que cada pueblo y comunidad indígena cuente con una persona que ostente la representación indígena frente a las autoridades municipales; sin embargo, el obstáculo para materializar el cumplimiento de las sentencias ha sido la actitud renuente de los ayuntamientos.

Así, en términos legislativos se ha avanzado poco respecto a la creación de figuras que permitan la materialización del derecho de representación indígena ante el ayuntamiento, derecho colectivo que en un país pluricultural como México resulta de gran importancia, al ser el municipio una de las instancias que toma determinaciones que afectan de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas.